



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

20/7

А.А. Ефремов, Е.И. Добролюбова
Э.В. Талапина, В.Н. Южаков

ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

*Зарубежный опыт
и российский старт*

М О С К В А • 2 0 2 0



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова
Э. В. Талапина, В. Н. Южаков

Экспериментальные правовые режимы

*Зарубежный опыт
и российский старт*



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2020

УДК 35
ББК 6/8
Е90

Авторский коллектив:

Ефремов А. А., канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ) РАНХиГС

Добролюбова Е. И., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Талапина Э. В., д-р юрид. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Южаков В. Н., д-р философ. наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Ефремов, А. А., Добролюбова, Е. И., Талапина, Э. В., Южаков, В. Н.
Е90 Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 126 с. — (Научные доклады: государственное управление).

ISBN 978-85006-195-1

В докладе рассматриваются теоретические и практические подходы к применению экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, в том числе результативности и эффективности. На основе анализа зарубежного опыта применения «регуляторных песочниц» выявлены общие элементы данного инструмента правового регулирования, которые могут быть учтены в формируемом российском законодательстве об экспериментальных правовых режимах.

В докладе показано, что существующие в настоящее время специальные и особые правовые режимы не ориентированы на выявление и устранение барьеров для внедрения цифровых технологий, а применение экспериментов в государственном управлении не связано со стратегическим планированием и планированием нормотворческой деятельности. Отсутствует единая методика оценки их результативности и эффективности. Будет ли более полезным введение экспериментальных правовых режимов по сравнению с существующими экспериментами, зависит от того, насколько системными окажутся их правовые основы и механизм оценки результативности и эффективности.

УДК 35
ББК 6/8

ISBN 978-85006-195-1

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2020

Содержание

Перечень сокращений и обозначений	5
Введение	7
1. Зарубежный опыт: от экспериментального законодательства к «регуляторным песочницам».	10
1.1. Экспериментальное законодательство и специальные режимы: конституционные рамки и законодательная практика	10
1.2. Зарубежная и международная практика «регуляторных песочниц»: от финтеха до регулирования иных отраслей.	15
2. Правовые эксперименты в России: что нужно учесть для экспериментальных правовых режимов	24
2.1. Эксперименты и специальные правовые режимы как инструмент государственного управления	24
2.2. Фрагментарность регулирования правовых экспериментов: как оценить результативность и эффективность	30
2.3. Формирование законодательства об экспериментальных правовых режимах: что еще нужно учесть	39
3. Оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в российском государственном управлении	48
3.1. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов: обзор литературы и практики	48

3.2. Методика оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов.	53
Заключение	72
Список литературы	78
Приложение А	91
Приложение Б	103

Перечень сокращений и обозначений

ГИС	государственная информационная система
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИТ	информационные технологии
МСЭ	Международный союз электросвязи
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭЗ	особые экономические зоны
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
НИОКР	научные исследования и опытно-конструкторские разработки
НИР	научно-исследовательская работа
НПА	нормативные правовые акты
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество Независимых Государств
СМИ	средства массовой информации
СЭЗ	специальные экономические зоны
ФГИС	Федеральная государственная информационная система
ФОИВ	федеральные органы исполнительной власти
ЭПР	экспериментальный правовой режим

Введение

Основная цель доклада — привлечь внимание к перспективам применения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, а также к оценке их результативности и эффективности, в том числе в рамках цифровизации и цифровой трансформации государственного управления.

Существует риск, что снятие существующих правовых ограничений для применения цифровых технологий в рамках проведения экспериментов или введения экспериментальных правовых режимов без обеспечения взаимосвязи со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса, надлежащей оценки их результативности и эффективности будет направлено не на повышение качества государственного управления и правового регулирования, а на решение иных задач, в том числе получение дополнительных преимуществ для отдельных компаний в сфере цифровых технологий.

В условиях бурного технологического развития ключевыми инструментами оценки рисков

применения новых технологий, своевременного формирования нового правового регулирования являются правовые эксперименты и специальные правовые режимы, в том числе «регуляторные» или «регулятивные песочницы».

В Российской Федерации в течение последних лет получила развитие практика проведения правовых экспериментов в различных сферах государственного управления (в том числе в сфере образования, введения курортного сбора и т. п.), в соответствии с поручением Президента РФ Банк России в апреле 2018 г. запустил «регулятивную песочницу» для новых финансовых технологий [4]. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7, в рамках федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» предусматривает принятие федерального закона, регулирующего вопросы создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц») [5]. Разработка и обсуждение проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» осуществляется с 2018 г.

В российской юридической науке в настоящее время имеется ряд диссертационных исследований, монографий и научных статей, посвященных правовым экспериментам, специальным правовым режимам, анализу зарубежного опыта «регулятивных песочниц». Исследования применения «регулятивных песочниц» идут и за рубежом.

Вместе с тем в рамках указанных исследований до настоящего времени не проводился комплексный анализ современного опыта проведения правовых экспериментов для внедрения, применения и развития цифровых технологий, введения иных специальных правовых режимов для стимулирования их развития, внедрения «регуляторных песочниц», а также существующих правовых ограничений и рисков их внедрения в Российской Федерации, методики их результативности и эффективности.

В связи с этим актуальность темы исследования обусловлена потребностью в повышении качества государственного управления и правового регулирования в сфере проведения правовых экспериментов и введения специальных правовых режимов. Для решения данной задачи необходимы комплексный анализ и систематизация правового регулирования и практик проведения правовых экспериментов, введения специальных правовых режимов, в том числе «регуляторных песочниц», как в Российской Федерации, так и за рубежом.

В результате исследований, проведенных Центром технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в 2017–2019 гг. по вопросам государственного управления в сфере стимулирования развития информационных технологий, внедрения прорывных информационных технологий в государственное управление, цифровизации государственного управления, обосновано, что отсутствие единого порядка проведения правовых экспериментов, в том числе по использованию цифровых технологий, в государственном управлении относится к числу общих правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления [6, 7, 8].

В связи с этим основная цель и новизна исследования состоят в разработке предложений по определению общего порядка введения специальных правовых режимов для проведения правовых экспериментов («регуляторных песочниц») и оценки их эффективности в государственном управлении в интересах повышения его качества, в том числе на основе его цифровизации и цифровой трансформации.

Настоящий доклад призван инициировать экспертную и общественную дискуссию перспектив применения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, включая результативность и эффективность, на основе его цифровизации и цифровой трансформации.

1. Зарубежный опыт: от экспериментального законодательства к «регуляторным песочницам»

1.1. ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СПЕЦИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ РАМКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Правовое регулирование экспериментов в зарубежных странах осуществляется как на уровне конституций (основных законов), так и текущего законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

В зарубежной научной литературе отмечается рост экспериментов в государственном управлении в 1992–2014 гг. [9], что связано с реализацией реформ государственного управления в различных странах; при этом отмечается важность надлежащего планирования, в том числе обеспечения взаимосвязи со стратегическим планированием при проведении экспериментов в государственном управлении. К ключевым характеристикам экспериментального законодательства, по мнению зарубежных авторов, относятся следующие положения:

- экспериментальное законодательство предусматривает временное отклонение от существующих законов или правил;

- объем эксперимента должен быть определен с точки зрения времени, места и (или) адресатов экспериментального регулирования;
- проведение экспериментов оправдано в сферах с большой научной или общественной неопределенностью, когда необходимо провести апробацию новых правил регулирования в ограниченных условиях;
- должны быть проведены независимый мониторинг и оценка результатов и побочных эффектов экспериментальных правил;
- в случае успешного проведения эксперимента введенные им правила регулирования будут применяться к другим подобным ситуациям;
- для минимизации рисков нарушения принципа правовой определенности и равенства субъектов правоотношений их участие в эксперименте должно быть добровольным на основе заранее выраженного согласия [10].

Анализ конституций зарубежных стран показывает, что вопросы регулирования проведения экспериментов, как правило, связаны не с собственно правовыми экспериментами, то есть проведением экспериментов по правовому регулированию, а с определением конституционных ограничений по проведению научных экспериментов, прежде всего связанных непосредственно с человеком. Наиболее полное регулирование проведения экспериментов в сфере государственного управления и правового регулирования отражено в Конституции Франции 1958 г. с 2003 г. [11].

В США развитие экспериментального законодательства получило выражение в так называемом законодательстве заходящего солнца (sunset legislation). Положение об ограничении срока действия нормы (sunset clause) означает, что определенный нормативный правовой акт (закон или подзаконный акт) прекращает свое действие через определенный период времени, что обычно выражается в определенном количестве лет.

Экспериментальное законодательство также оценивается в судебной практике штатов США, при этом важно отметить следующие правовые позиции, сформулированные судами: экспериментальное законодательство не должно нарушать

конституционные права человека [12], штаты США как субъекты федерации имеют право на принятие экспериментального законодательства [13].

Для нормотворческого процесса в КНР характерен так называемый экспериментальный (опытный) порядок, подразумевающий принятие нормативных правовых актов, предполагающих их вступление в силу в окончательной редакции лишь после экспертной оценки целесообразности этих актов и их эффективности. Принятие нормативных правовых актов в экспериментальном (опытном) порядке является достаточно распространенным явлением с начала проведения реформ в КНР [14].

Традиционное выделение специальных или особых правовых режимов направлено на стимулирование предпринимательской или инвестиционной деятельности в рамках конкретных территорий. Такими правовыми режимами являются *особые или свободные экономические зоны* и их различные виды, которые функционируют более чем в 120 государствах; наибольшее распространение (более 240) они получили в США [15]. Данный вид специального правового режима классифицируют на торговые зоны (зоны свободной торговли), предпринимательские (промышленные) зоны, технологические зоны (технопарки и т. п.).

Введение особых или свободных экономических зон может оказывать серьезное положительное влияние на социально-экономическое развитие, о чем свидетельствует опыт особых экономических районов и других видов особых экономических зон Китая [16]. Вместе с тем проведенный анализ научной литературы о функционировании свободных или особых экономических зон показывает, что их ключевое значение заключается в формировании льготных условий для осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности, а не развития новых технологий. *Кроме того, эффективность особых или свободных экономических зон снижается по мере развития экономической интеграции*, что связано, например, с развитием проекта «Экономический пояс Шелкового пути» [17] в Китае или с расширением